



Reykjavík 3. júlí 2019

Umsögn um drög að stjórnarskrárákvæði um auðlindir náttúru Íslands

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) hafa tekið til umsagnar drög að stjórnarskrárákvæði um auðlindir náttúru Íslands. Í fyrirbyggjandi drögum að frumvarpi er lagt til að lögfesta ákvæði í stjórnarskrá þar sem meðal annars er mælt fyrir um auðlindir náttúru Íslands, þar á meðal nytjastofna sjávar. Ákvæðinu svipar til fyrri tillagna að stjórnarskrárákvæði um auðlindir náttúru Íslands og þá sérstaklega tillögu stjórnarskrárnefndar sem skilaði tillögu til þáverandi forsætisráðherra árið 2016.

Stjórnarskrá lýðveldisins er grundvallarlöggjöf landsins. Stjórnarskránni er því ætlað að vera hafin yfir dægurþras og mismunandi áherslur í hverfulum stjórnámálum frá einum tíma til annars. Því er nauðsynlegt að stjórnskipunarlög séu sett að vel ígrunduðu máli og í sem mestri sátt. Í umræðu um auðlindaákvæði í stjórnarskrá verða tilgangur og áhrif ákvæðisins að vera skýr og skiljanleg. Í þeirri tillögu sem nú er lögð fram eru atriði sem æskilegt er að skýra nánar og rýna í af gaumgæfni.

Eðli máls samkvæmt vakna fjölmargar spurningar við skoðun flókinna álitafna um stjórnskipan Íslands. Umsögn þessi er því ekki tæmandi heldur verður tæpt á tilteknum grundvallaratriðum. Að mati samtakanna eru ýmis atriði frumvarpsins óljós og óskýr og þannig úr garði gerð að þau megi túlka með ýmsu móti. Gera verður þá kröfu til löggjafans að hann hafi skýrleika laga að markmiði, þannig að álitafni verði færri en ekki fleiri. Augljóslega á þetta enn frekar við þegar stjórnarskrárákvæði eru undir.

Í greinargerð með frumvarpinu eru skýringar oft misvísandi og í sumum tilfellum hreinlega í mótsögn við aðrar skýringar. Samtökin leggja ríka áherslu á að þegar frumvarp sem þetta er lagt fram verði hugað sérstaklega að réttarstöðu aðila. Hún þarf að vera skýr og tryggja verður að réttindi sem aðilar hafa nú þegar áunnið sér í góðri trú á undanförunum áratugum og samkvæmt gildandi lögum séu vernduð af ákvæðum stjórnarskrár, hér eftir sem hingað til. Upp á þetta vantar í fyrirbyggjandi drögum.

Samtökin telja að meta þurfi áhrif frumvarpsdraganna á fyrrnefnd réttindi. Hvergi er vikið að þeim í gögnum sem lögð eru fram með frumvarpsdrögum. Engu að síður varðar efni þeirra lagaumhverfi og rekstrarlega umgjörð þriggja grunnstoða íslensks atvinnu- og efnahagslífs; sjávarútvegs, orkuviðnaðar og ferðaþjónustu.

Þegar verið er að skoða stjórnarskrárákvæði um náttúru Íslands verður að huga að því að markmið laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, er að á Íslandi sé stundaður sjálfbær og arðbær sjávarútvegur í fremstu röð, eins og raunin er. Hagkvæmni hefur aukist og stöðugleiki ríkt sem mjög hefur styrkt þjóðarhag. Lög um stjórn fiskveiða voru nauðsynlegur þáttur í því að bæta ástand nytjastofna, stöðu greinarinnar og íslensks efnahagslífs, en fjölmargt annað hefur komið til. Þar ber að nefna fjárfestingar í betri tækjum og búnaði, þróun veiða, vinnslu og afurða og markaðsstarf. Þá má einnig nefna, það sem kannski ekki margir sáu fyrir þegar kerfið var sett á, að mikill samdráttur hefur orðið í olíunotkun íslenskra fiskiskipa á undanförunum áratugum. Það er ekki síst að þakka fiskveiðistjórnunarkerfinu.

Drögin sem nú eru lögð fram byggjast á frumvarpi sem stjórnarskrárnefnd afhenti forsætisráðherra árið 2016. Samtökin skiluðu athugasemdum við drög að frumvörpum til stjórnskipunarlaganna til stjórnarskrárnefndar hinn 8. mars 2016. Það er mat samtakanna að þær athugasemdir og sjónarmið eigi einnig við um þessi drög sem nú eru lögð fram. Þá vísa samtökin til fyrri umsagnar Landssamband íslenskra útvegsmanna, frá 13. desember 2012, ásamt álitargerð frá LEX lögmannsstofu, frá 12. desember 2012, sem henni fylgdu. Þau sjónarmið sem þar eru sett fram eru hér ítrekuð.

Að þessu sögðu gera samtökin eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið.

Inntak frumvarpstíllögunar

Drög að stjórnarskrárákvæði um auðlindir sem nú eru lögð fram eru um eignarhald á náttúruauðlindum, almennt um nýtingu auðlinda og meginreglur sem hafa ber að leiðarljósi. Samkvæmt greinargerð með frumvarpinu er markmið ákvæðisins;

„...að setja löggjafanum skýr mörk varðandi nýtingu og ráðstöfun á náttúruauðlindum og réttindum til þeirra. Lögð skyldi áhersla á sjálfbæra nýtingu, að gjaldtaka yrði meginreglan, að sala eða varanlegt framsal náttúruauðlinda yrði óheimil og að nýtingarheimildir gætu ekki leitt til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindum.“

Síðan segir;

„...í frumvarpinu er gengið eins langt og talið er unnt að hnykkja á svigrúmi löggjafans varðandi auðlindastýringu og koma í veg fyrir væntingar um að afnotaheimildir sem ríkið veitir einkaaðilum leiði til varanlegra eignarheimilda. Það leiðir á hinn bóginn ekki sjálfkrafa til breytinga á gildandi nýtingarheimildum, enda verður það verkefni löggjafans og stjórnvalda að úthluta þeim og endurnýja innan þess ramma sem nýtt ákvæði veitir.“

Skipulag auðlindanýtingar

Í greinargerð með frumvarpsákvæðinu er tekið fram að: „Ljóst má vera af framansögðu að setning auðlindaákvæðis í stjórnarskrá kallar á breytingar á fyrirkomulagi auðlindastjórnunar á Íslandi. Afleiðingar þess, umfram það sem nefnt



hefur verið í þessu yfirliti um áhrif á gildandi lög, geta verið umtalsverðar.“ Vegna þessa telja samtökin mikilvægt að metin verði heildstæð áhrif setningar auðlindaákvæðis í stjórnarskrá á rekstrarumhverfi sjávarútvegsins, þar með talið á lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Sérstaklega er þetta brýnt í ljósi þess að stjórnarskrárnefndin sjálf segir að afleiðingar gildistöku slíks ákvæðis í stjórnarskrá geti verið umtalsverðar. Ótækt er að þeir sem eiga atvinnu sína undir nýtingu auðlinda geti ekki áttað sig til fulls á þýðingu tillögunnar. Óvissa um rekstrarumhverfi greinar í harðri alþjóðlegri samkeppni mun bitna á samkeppnishæfni fyrirtækja og þar með þjóðarhag til lengri tíma litið. Leggja ber sérstaka áherslu á að íslensk sjávarútvegsfyrirtæki selja um 98% af afla á alþjóðlegum markaði. Þar er átakalínan. Missi fyrirtækin fótfestu þar mun taka langan tíma að ná henni aftur, náist hún yfir höfuð.

Þá er ekki útskýrt í nefndu frumvarpi hvers konar breytingar frá núverandi reglum um eignarhald og hagnýtingu auðlinda, til dæmis samkvæmt lögum nr. 116/1996 um stjórn fiskveiða, leiða af frumvarpsákvæðinu. Þá er ekki heldur útskýrt hvernig fara eigi með réttindi vegna hvernar auðlindar fyrir sig, en ólík lög og reglur gilda um þær auðlindir sem nýttar eru í dag. Að mati samtakanna er ótækt að ítarleg greining á réttaráhrifum setningu auðlindaákvæðis í stjórnarskrá, skuli ekki hafa verið gerð. Slíkt væri ekki einungis til hagræðis og skýrleika fyrir þá sem ákvæðið nær til, heldur einnig löggjafann sjálfan.

Þjóðareign og nýtingarheimildir

Það er alllangt liðið frá því að hugmyndir um ákvæði í stjórnarskrá um náttúruauðlindir komu fyrst til umræðu. Ein útfærsla var sett fram árið 2000 í skýrslu auðlindanefndar sem skipuð var af Alþingi. Tillagan var nýmæli að því leyti að þar var lagt til að með stjórnarskrárákvæði væri ný tegund eignarréttar skilgreind, það er þjóðareignarréttur, sem kæmi þá til viðbótar hinum hefðbundna séreignarrétti einstaklinga og lögaðila í íslenskum lögum. Með hugtakinu var ætlunin að samræma reglur um eignarhald á náttúruauðlindum sem ekki lúta einkaeignarrétti. Fram að því hafði orðið *þjóðareign* ekki verið notað í íslenskri lögfræði, ef frá eru talin lög nr. 59/1928 um friðun Þingvalla. Þá er hugtakið einnig notað í þingsályktun Alþingis, nr. 26/122, um skipan opinberrar nefndar um auðlindagjald.

Í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins sem hér um ræðir er kveðið á um þjóðareign á auðlindum og landsréttindum sem ekki eru háð einkaeignarrétti. Þá segir í greinargerð: „*Hugtakið þjóðareign hefur eignarréttarlega merkingu og er því í ákvæðinu gert ráð fyrir að festa í sessi sérstakt form eignarréttar til hliðar við hinn hefðbundna einkaeignarrétt einstaklinga og lögaðila sem nýtur verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Auðlindir sem ekki eru undirorpnar einkaeignarrétti eru hér lýstar þjóðareign*“. Að mati samtakanna skortir talsvert á að hugtakið *þjóðareign* sé skilgreint með viðunandi hætti í frumvarpinu. Vísað er til þess að bæði einstaklingar og lögaðilar geti verið handhafar einkaeignarréttar. Ríki og sveitarfélög geta þannig verið handhafar einkaeignarréttar. Þá segir í greinargerð að þjóðareignarhugtakið sé notað í lagalegri merkingu varðandi auðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti. Auðlindir í náttúru Íslands tilheyri þjóðinni sem er þá fremur stefnuyfirlýsing án ákveðins lagalegs inntaks. Að mati samtakanna verður að skýra með betri hætti inntak þessarar sérstöku tegundar



eignaréttar. Hér er rétt að staldra við og spyrja hvort hugtakið *þjóðareign* sé í raun einhverskonar stefnuyfirlýsing um óljóst fyrirkomulag á eignarrétti, sem í raun hefur ekkert lagalegt inntak. Og þá einnig stefnuyfirlýsing hverra? Það er ótækt að ætla sér að byggja rétt, allra síst eignarrétt, á svo óskýrri skilgreiningu, svo sem lesa má úr greinargerð með frumvarpinu. Standi vilji yfirvalda til þess að notast við orðið þjóðareign verður að mati samtakanna að skilgreina það með skilmerkilegum hætti svo ekki rísi óvissa um innihaldið og áhrif þess.

Skortur á skýrleika hefur í för með sér óvissu sem er til þess fallin að hafa áhrif á fjölda sviða, enda er gert ráð fyrir því að allar náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti falli undir þessa tegund eignarhalds. Þá er á það að benda að allsendis óljóst er hvert samspil þessa frumvarpsákvæðis og 72. gr. stjórnarskrárinnar er. Aðeins er vikið að því í greinargerð með frumvarpinu að mjög takmörkuðu og óljósu leyti. Nauðsynlegt er hins vegar að skýra tengsl þessara tveggja ákvæða.

Í frumvarpinu er ekki ljóst hvernig staða þeirra aðila, sem hafa í dag yfir aflaheimildum að ráða, verður í framtíðinni. Þó kemur eftirfarandi fram:

Taka skal fram að með ákvæðinu er ekki raskað þeim óbeinu eignarréttindum sem kunna að felast í afnota- eða hagnýtingarrétti sem þegar hefur verið stofnað til gagnvart auðlindum í þjóðareign fyrir gildistöku stjórnarskrárákvæðis.

Þá segir einnig:

Að því er varðar fiskveiðistjórnarkerfið felur frumvarpið í sér áréttingu þess fyrirvara sem 3. másl. 1. mgr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, hefur að geyma og felur því ekki í sér sjálfkrafa breytingu á stöðu úthlutaðra veiðiheimilda.

Samkvæmt þessu má álykta að markmið frumvarpsins sé ekki að hrófla við óbeinum eignarréttindum sem þegar hafa stofnast. Að mati samtakanna er þó æskilegt að taka slíkt fram með afgerandi hætti í frumvarpstextanum. Það er að ákvæðinu sé ekki ætlað að hrófla við óbeinum eignarréttindum sem þegar hafa stofnast við hagnýtingu sjávarauðlinda. Ágreiningslaust er enda að aflaheimildir njóta verndar eignarréttarákvæðis 72. greinar stjórnarskrárinnar sem atvinnuréttindi, sbr. 1. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu.

Handhafar aflaheimilda hafa haft ótímabundin afnot af þeim heimildum samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða og lögum um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Þeir hafa því lögmatar væntingar um að geta nýtt sér þau réttindi með þeim takmörkunum sem leiða af ákvæðum laga um stjórn fiskveiða. Þannig er í reynd allskostar óvíst hvort ætlunin sé að breyta stjórnskipulegri vernd réttinda á borð við aflaheimildir með ákvæðinu. Að mati samtakanna er þetta verulegur annmarki á frumvarpinu, þótt almennt sé talið að handhafar aflaheimilda njóti óbeinna eignarréttinda. Þrátt fyrir að gefið sé í skyn að slík vernd sé til staðar er ekki loku fyrir það skotið að sú túlkun gæti komið fram að ákvæðið leiði af sér eða feli í sér breytingu á núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi.



Eins og fram hefur komið mælir frumvarpið fyrir um það í 2. málsl. 2. mgr. 1. gr. að enginn geti fengið náttúruauðlindir eða landsréttindi í þjóðareign til eignar eða varanlegra afnota. Samkvæmt greinargerð með frumvarpinu felur þetta meðal annars í sér að nýtingarheimildir þurfa að vera tímabundnar eða uppsegjanlegar. Í greinargerð er fjallað um þetta í kaflanum „tímabinding heimilda“. Í kaflanum eru tekin mörg dæmi um lög þar sem nýtingarleyfi eru tímabundin og einnig dæmi þar sem ekki er kveðið á um tímabindingu leyfis. Í kaflanum er hins vegar ekkert fjallað sérstaklega um nytjastofna sjávar, heldur einungis tekið fram að ef ákvæðið verður lögfest sé líklegt að breyta þurfi einstökum lögum til að tryggja áskilnað ákvæðisins um tímabindingu. Hér vakna spurningar hvort þeir aðilar sem hafa í dag yfir aflaheimildum að ráða verði gert að sæta því að aflaheimildir þeirra verði tímabundnar. Þannig eru vilji og markmið stjórnarskrárgjafans mjög óskýr í frumvarpstexta. Gera verður þá kröfu að tilgreint verði sérstaklega hvort æskilegt sé að breyta núgildandi lögum um stjórn fiskveiða vegna þessa þáttar. Skýringar í greinargerð að þessu leyti eru fjarri því að vera afdráttarlausar og gera verður kröfu um að úr því verði bætt til að eyða óvissu. Ef hugmyndin er að aflaheimildir verði að vera tímabundnar verður ekki betur séð en ákveðin þversögn felist í greinargerð með frumvarpinu. Eins og áður segir, kemur fram að ákvæðinu sé ekki ætlað að raska þeim óbeinu eignarréttindum sem kunna að felast í afnota- eða hagnýtingarrétti.

Þá má geta þess að tími til að nýta auðlindir sjávar er einn af hornsteinum núverandi fiskveiðistjórnunarkerfis. Tíminn og fyrirsjáanleiki skiptir afar miklu máli til að tryggja rekstraröryggi, atvinnuöryggi starfsmanna, fjármögnun og lánskjör fyrirtækja. Varðandi nýtingu á fiskistofnum er ótímabundinn afnotatími sérstaklega mikilvægur, en hann stuðlar að langtímahugsun og hvetur til ábyrgrar umgengni um fiskistofna.

Bann við framsali

Í frumvarpsákvæðinu kemur fram að „[e]nginn getur fengið þessi gæði eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota.“ Í greinargerð um þetta atriði segir „[þ]ótt segja megji að sú hugsun að eignarhald á auðlindum, sem ekki lúta einkaeignarrétti, skuli vera í höndum ríkisins feli í sér það meginsjónarmið að þessi gæði skuli ekki framselja varanlega er þetta ekki endilega tekið fram í lögum sem um þessi gæði fjalla. Verði frumvarpið lögfest verður það á hinn bóginn skýrt að varanlegt framsal þessara réttinda er óheimilt.“ Þannig er kveðið á um algjört bann við framsali. Að mati samtakanna verður að endurskoða þessa ætlan.

Samtökin telja að réttarstaða handhafa aflahlutdeilda verði að vera skýr. Taka ber af allan vafa um að gildandi lagaheimildir séu óbreyttar varðandi heimildir til framsals og önnur viðskipti með aflaheimildir. Að öðrum kosti mun setning auðlindaákvæðis í stjórnarskrá hafa ófyrirséðar neikvæðar afleiðingar og réttaróvissu með því að kollvarpa núgildandi fyrirkomulagi á stjórn fiskveiða. Frumvarpshöfundum skal bent á að sveigjanleiki íslenska aflamarkskerfisins byggist ekki síst á framsali heimilda og kaup og sölu á þeim. Verði það hindrað er einboðið að horfið er frá mikilvægu markmiði um hagkvæmni í sjávarútvegi. Takmarkanir í þessa veru munu draga úr getu fyrirtækja til fjárfestinga og til greiðslu í sameiginlega sjóði og að lokum leiða til allra taps. Slíkt getur ekki verið markmið í sjálflu sér.



Með lögum skal kveða á um gjaldtöku

Frumvarpsákvæðið mælir fyrir um að í lögum skuli kveða á um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar í ábataskyni á þeim náttúruauðlindum sem ríkið hefur forræði yfir. Hér verður löggjafanum gert skylt að setja lög um gjaldtöku fyrir slík afnot. Í greinargerð með frumvarpinu eru fiskveiðar í atvinnuskyni, virkjun vatnsafls og jarðhita til sölu rafmagns í hagnaðarskyni nefnd sem dæmi um nýtingu í ábataskyni. Að mati samtakanna hefði þar verið skref til aukins gagnsæis að allar auðlindir væru seldar undir sömu sök og óeðlilegt sé að nefna eingöngu þrjár. Án þess að hér, á þessum vettvangi, skuli hvatt til skattlagningar, skal á það bent að sjávarútvegur, einn atvinnugreina, greiðir sérstakt auðlindagjald. Og fiskeldið hefur nú nýlega bæst við. Ef vilji löggjafans stendur til skattlagningar á auðlindum í þjóðareign færi best á því að allar auðlindir yrðu skattlagðar með sambærilegum hætti, en ekki hver í sínu lagi og hugsanlega eftir því hvernig pólitískir vindar blása hverju sinni.

Með ákvæðinu er verið að festa í stjórnarskrá meginreglu um að ríki innheimti gjald af þeim sem nýta auðlindir með sérstökum lagaheimildum. Að mati samtakanna er ákvæðið ekki til þess fallið að skýra réttarstöðu aðila, þvert á móti skapar það mikla réttaróvissu. Í raun er fyrirséð að dómstólar fá það verkefni að skilgreina þessa gjaldtökuheimild stjórnarskrárinnar, rétt eins og Hæstiréttur hefur um árabíl skilgreint skattlagningarheimildir löggjafans í gegnum dómaframkvæmd. Í greinargerð kemur fram að ætla megi að breyta verði ýmsum lögum með hliðsjón af gjaldtökuákvæðinu, verði frumvarpið lögfest. Að mati samtakanna er æskilegt að slík greining fari fram áður en nefnt ákvæði væri lögfest.

* * *

Samantekt

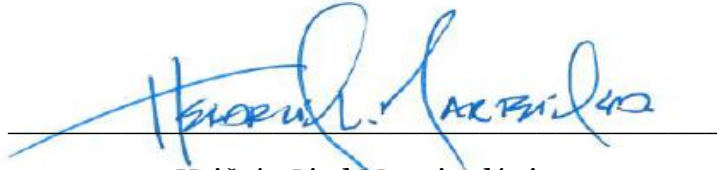
- Samtökin hvetja til þess að frumvarpið verði tekið til gagngerrar endurskoðunar
- Standi hugur stjórnvalda til þess að nota hugtakið þjóðareign verður að skilgreina það hugtak sérstaklega og lagalega merkingu þess
- Huga þarf sérstaklega að samspili ákvæðisins og gildandi laga
- Tryggja þarf atvinnuréttindi þeirra sem nú þegar nýta náttúruauðlindir í samræmi við gildandi lög og rétt
- Að óbreyttu mun frumvarpið hverfa frá grundvallarmarkmiði laga um stjórn fiskveiða um hagkvæmni, þar sem hömlur verða settar á framsal og viðskipti með aflaheimildir
- Betur færi á því að skattlagning á nýtingu auðlinda sé samræmd

Að öllu fyrrgreindu virtu telja SFS að fram komið frumvarp sé verulegum annmörkum háð og þarfnist gaumgæfilegrar endurskoðunar. Eins og áður hefur verið bent á, þá er framangreind umfjöllun ekki tæmandi um athugasemdir samtakanna heldur eru einungis dregin fram nokkur grundvallaratriði sem nauðsynlegt má telja að hugað verði að. Samtökin áskilja sér rétt til að koma á framfæri frekari upplýsingum og athugasemdum á síðari stigum ef þess gerist þörf.



Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Heiðrún Lind Marteinsdóttir', is written over a horizontal line.

Heiðrún Lind Marteinsdóttir,
framkvæmdastjóri SFS

